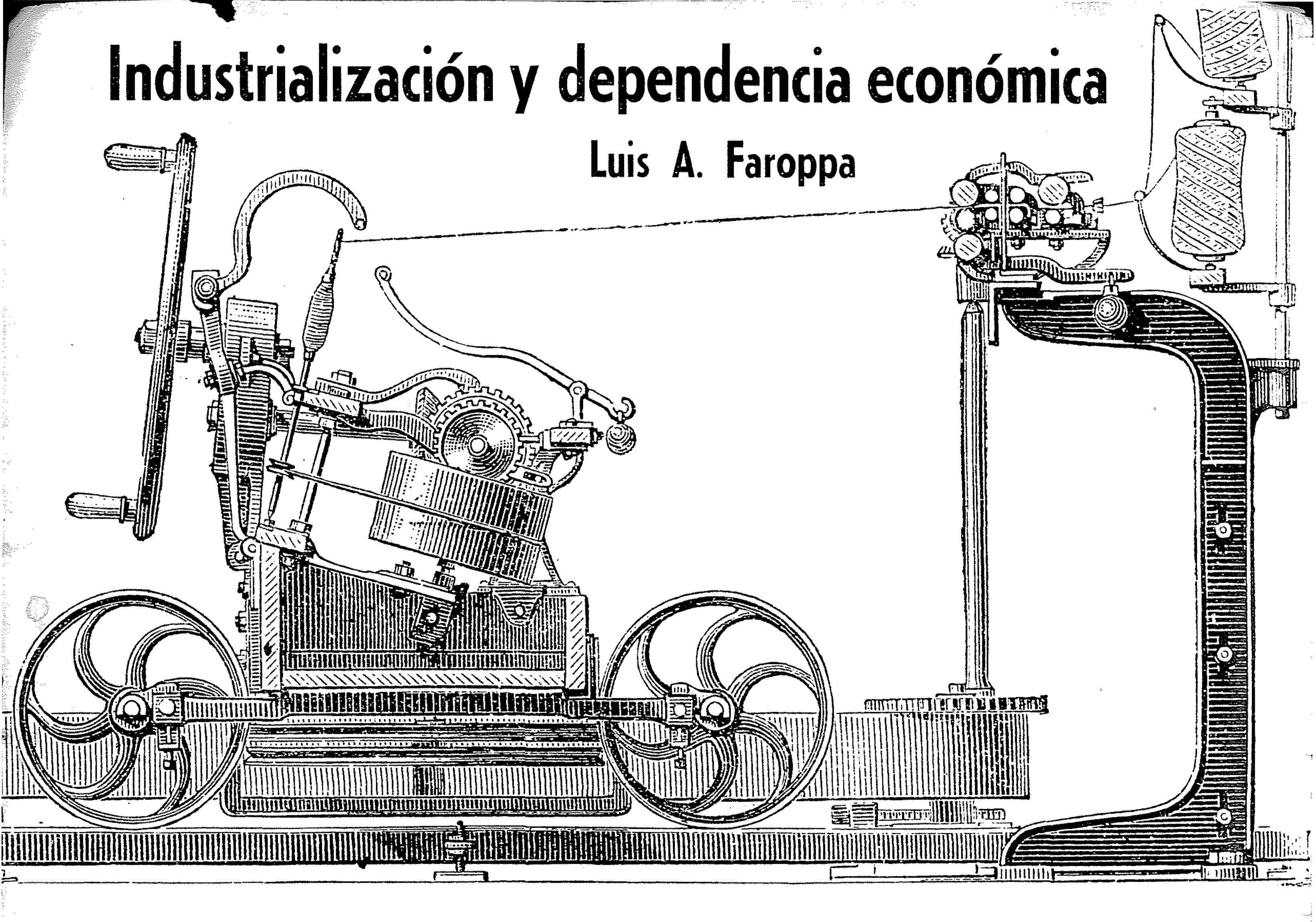
Industrialización y dependencia económica

Luis A. Faroppa



Industrialización y dependencia económica

Luis A. Faroppa



La política mercantilista española de los Siglos XV, XVI y XVII persiguió dos objetivos:

1º Evitar los envíos de oro y plata fuera de España, con lo cual las importaciones metálicas desde América incrementaban sus reservas monetarias;

2º Obtener un saldo favorable en su intercambio comercial con las colonias, con lo que favorecía a la industria y al comercio españoles. No logró desarrollar ni económica ni socialmente a España, y en lo relativo a las colonias, fue una conducta que solo actuó en un sentido: extracción de América hacia Europa, sin compensación porque la metrópolis no tuvo recursos financieros ni técnicos para generar una corriente de inversiones hacia las colonias. Con ellos limitó el comercio intercolonial, contuvo el artesanado dentro de condiciones muy primitivas, obstaculizó el fomento industrial iberoamericano y, aún, impidió la escasa capitalización posible restante con la imposición del diezmo real y eclasiástico.

Distintos fueron los resultados de la política mercantilista inglesa. Las ganancias acumuladas por los comerciantes y sociedades comerciales estimularon y desenvolvieron el talento empresarial. Ante el incremento de la demanda mundial de textiles, que posibilitó el aumento de las exportaciones textiles, aquellos empresarios se orientaron al agro y volcaron en él sus ganancias invirtiéndolas en distintas innovaciones que les permitieron satisfacer aquella demanda grandemente acrecentada. La introducción de nuevos sistemas o de nuevos cultivos, la selección y adaptación de nuevas razas, la expansión de las áreas dedicadas a la explotación agraria, destruyeron el sistema tradicional de producción agrícola y generaron las migraciones rurales; la utilización de máquinas que reemplazaron y standarizaron a la actividad humana, como en el caso de los telares mecánicos, modificó la producción artesanal y doméstica; el desenvolvimiento y perfeccionamiento de la máquina a vapor independizó la provisión de energía de las cercanías de las corrientes de agua y desarrolló el transporte terrestre y marítimo; lo anterior, conjuntamente con la utilización más extensa de los metales, revolucionó el transporte, generó las grandes empresas manufactureras, estimuló las concentraciones urbanas, modificó las organizaciones industriales, comerciales y financieras, transformó a los artesanos en obreros y absorbió al emigrante rural en las nuevas tareas urbanas.

Las ganancias comerciales obtenidas durante la vigencia de la política mercantilista inglesa se destinaron a innovaciones y transformaciones técnicas en la agricultura. Estas, elevaron la producción de materias primas y de alimentos y generaron la expansión de la capacidad productiva industrial; sus obreros pudieron alimentarse, y todos aquellos desplazados del agro por los cambios pudieron absorberse en los nuevos talleres y empresas, y las

inversiones necesarias para la nueva manufactura y las nuevas redes de transportes y comunicaciones se financiaron adecuada y progresivamente. El proceso resultante fue el que corrientemente se denomina "Primera Revolución Industrial", porque significó una ruptura con las estructuras de producción existentes; sin embargo, más que industrial, fue una revolución de toda la producción, y no solamente de la manufacturera, y posibilitó un aumento desconocido en la capacidad de producción; igualmente, más que una revolución exclusivamente económica, fue social y política porque la transformación en la organización productiva se tradujo en cambios en las relaciones campo-ciudad, nación-mundo, terrateniente-manufacturero-comerciante, agricultor-artesano-obrero-empleado, así como en las organizaciones jurídicas e institucionales.

En términos generales, el crecimiento de la producción de bienes y servicios aumentó los ingresos de la población, satisfizo en mayor volumen y calidad sus necesidades, mejoró sus niveles de vida y fomentó una expansión económica que llegó a los países integrantes del nuevo mundo. La absorción de brazos por la industria europea —fundamentalmente en Gran Bretaña, Francia y Holanda—, determinó, en su momento, la insuficiencia de los trabajadores en la producción de alimentos y, a la vez, exigió mayores producciones de materias primas agrícolas: el desarrollo del transporte marítimo permitió que aquellas deficiencias se subsanaran con las producciones de los países extraeuropeos. Surgió así un sistema de comercio internacional caracterizado por:

1º un conjunto de países periféricos que abasteció de alimentos y materias primas a los centros industrializadores;

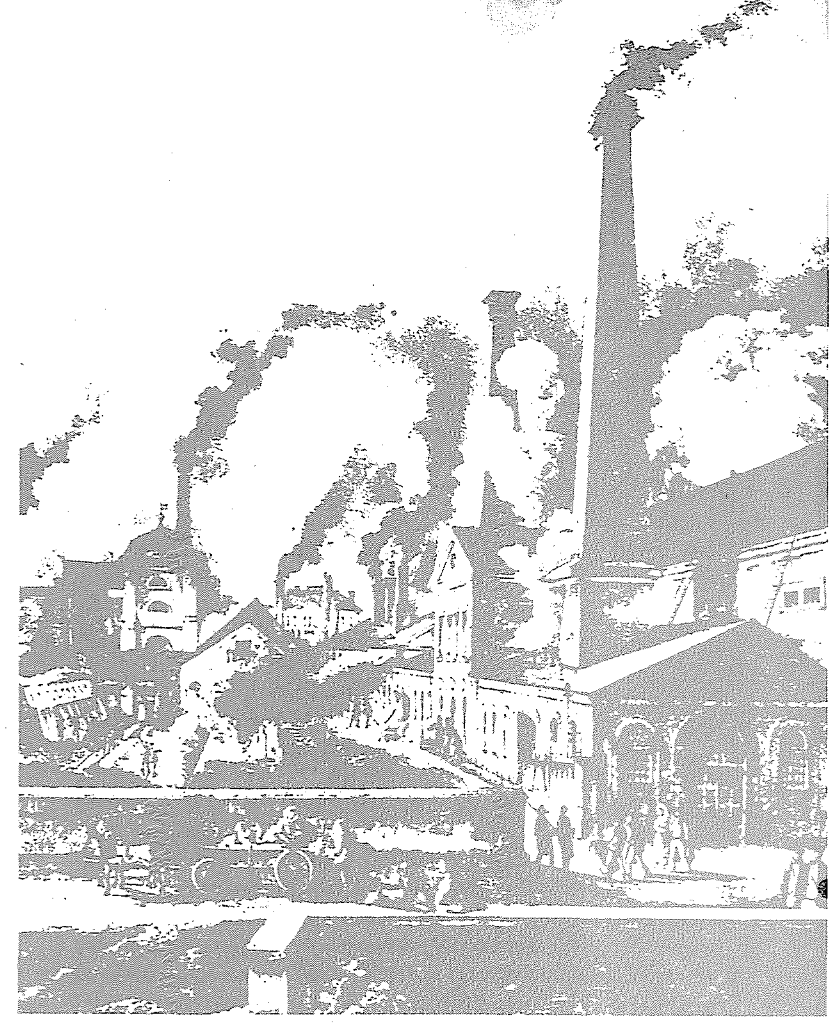
2º un centro predominante que proveyó de manufactura, bienes de producción y préstamos financieros al conjunto de aquellos países periféricos.

Se formó, así, un orden internacional caracterizado por la existencia de potencias preponderantes (en su inicio, fundamentalmente Gran Bretaña) y países dependientes en el que:

1º las necesidades de los centros industrializadores determinó, en función de las materias primas y alimentos que necesitó, las regiones, los países o las zonas a explotar; las redes de transportes y comunicaciones a implantar para poder lograrlas; su utilización generalmente en un solo sentido (desde el lugar de obtención, extracción o producción al puerto de embarque) y la concentración urbana comercial y financiera en el referido puerto;

2º la organización anterior se vio favorecida por la estructura social existente y la ideología triunfante en las capas dirigentes de los países periféricos. El pensamiento liberal, promotor de todas las libertades (de pensamiento, de comercio, de libre acceso a los recursos productivos, de libre contratación, y de libertad de transacciones internacionales, etc.) coadyuvó en la organización del orden;

3º el acceso a los productos manufacturados que tuvieron los países periféricos, a precios relativamente muy bajos, a cambio de materias primas y alimentos para los cuales estaban natural y más o menos excepcionalmente capacitados (por ello se les especializó en esas producciones), impidió el crecimiento industrial en ellos y aseguró el correspondiente de los países centros.



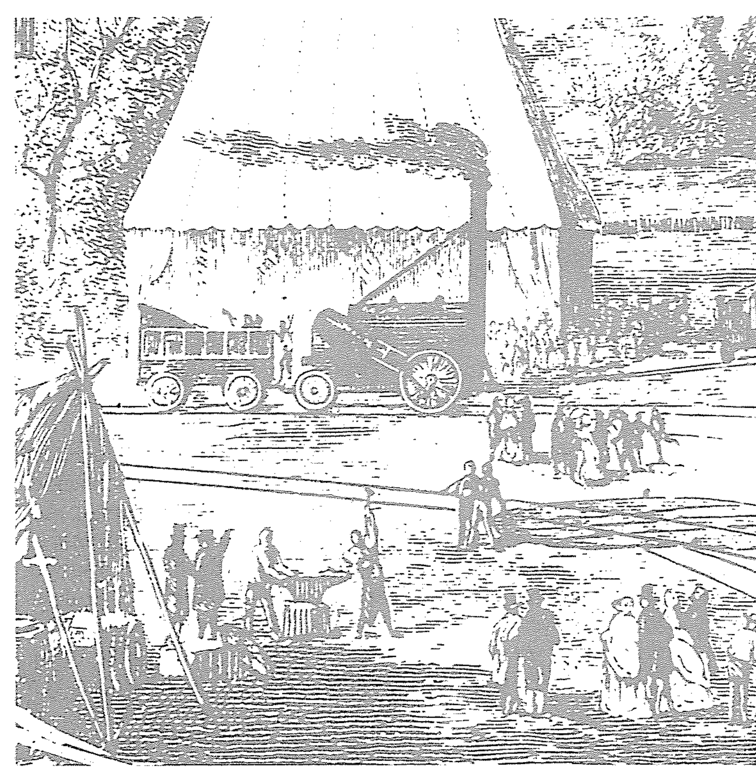
La revolución industrial inglesa había creado un nuevo orden internacional.

Este orden internacional, nacido como consecuencia de la primera revolución industrial, vinculó a América Latina a su centro más importante, Gran Bretaña, fundamentalmente a través del comercio. El poderío industrial aseguró su capacidad productora y la imposibilidad de la competencia, incluso potencial; el poderío marítimo mercante consolidó la posición anterior proveyendo a la regularidad de los abastecimientos del centro y de la periferia, y restringió u obstaculizó, con su flota de guerra, a las potencias competidoras; la actuación diplomática, coordinada, consagró jurídicamente los logros anteriores o abrió —aprovechando incluso la circunstancia, en su oportunidad, de aparecer como el principal obstáculo a la concertación de una Santa Alianza Europea para intervenir en las colonias españolas— nuevos cauces a la penetración y expansión económica y financiera británicas. Las necesidades fiscales de los gobiernos criollos iberoamericanos (que abrieron sus puertos para financiar sus gastos y sus ejércitos con los gravámenes sobre las importaciones y las exportaciones) y los vínculos de intereses que ligaron a los principales grupos de poder a comerciantes, industriales o financieros británicos (terratenientes, exportadores, banqueros, representantes, consignatarios, comisionistas, etc.) cimentó la penetración económica durante décadas.

En 1822, en momentos que la crisis española brindaba al gobierno británico la posibilidad de conquistar los mercados latinoamericanos, Canning —que era sostenido por

electores fundamentalmente fabricantes y exportadores— sustituyó a Castlereagh en la conducción de las relaciones internacionales. En 1824 reconoció diplomáticamente a las Provincias Unidas del Río de la Plata y logró un tratado que evidencia cómo se manejaban las relaciones con nuestros países: Gran Bretaña gozaría para su marina de todos los privilegios de importación, exportación y toda actividad comercial que disfrutasen los buques de construcción nacional; por su parte, otorgó reciprocidad a los buques de estas provincias que se hubiesen construido en el país y cuyos propietarios, capitanes y tres cuartas partes de la tripulación fuesen ciudadanos de estas provincias...

En la segunda mitad del siglo XIX se produjo la llamada Segunda Revolución Industrial. Así como en la Primera había jugado un papel importantísimo la invención de la máquina de vapor y la aplicación industrial del carbón y del hierro, en la Segunda actuaron preponderantemente la generación de la energía eléctrica y la aplicación industrial de ella, del petróleo, y de la siderurgia; las industrias metálicas, eléctricas y químicas promovieron el crecimiento; Estados Unidos de Norte América, Alemania y Japón produjeron sus propias revoluciones tecnológicas y el orden internacional se reestructuró. Aquel orden anterior, con un gran centro europeo (Gran Bretaña) fue sustituido por otro orden internacional con varios centros (Gran Bretaña, con quien pugnó Alemania, Estados Unidos de Norte América y Japón) situados en diversos continentes. El sistema internacional, al reestructurarse sobre centros múltiples debió, forzosamente, perfeccionarse: surgió la necesidad de un sistema internacional, que asegurase el intercambio comercial y los pagos, y se creó el sistema monetario internacional basado en el oro. Los nuevos adelantos en materia de transporte posibilitaron el aumento de las ventas desde los centros y de sus respectivas compras, así como el desplazamiento de las personas (ahora no solamente emigrantes por necesidad sino atraídos por las posibilidades que ofrecían los países periféricos ante la demanda de trabajadores capacitados y la escasez de calificación que soportaban) y la especialización regional se acentuó. La teoría de la división internacional del trabajo cobró impulso y complementó plenamente la doctrina liberal. La libertad de empresa, la libertad contractual, coordinadas con la defensa de la propiedad privada y la no intervención estatal en la actividad económica, propugnadas por el pensamiento francés y la ideología que fundamentó la independencia de los Estados Unidos de Norte América, se integraron y consolidaron con la libertad de comercio internacional y de pagos en el sistema del patrón oro. Toda esta libertad de comercio internacional se basó en definitiva, sobre la teoría de que las distintas regiones del mundo están naturalmente capacitadas para producir distintos productos; dejar que cada una de ellas los produjese al máximo implicaba no solamente poner a disposición de la comunidad mundial mayor cantidad de bienes sino rebajar los costos de producción por unidad y, por lo tanto, los precios correspondientes; mayores producciones significarían mayores ocupaciones, más comercio y más elevados ingresos para la población; se podría abastecer las necesidades en mayor volumen y a menores precios y ello implicaba mejorar los niveles de vida abaratándolos; en consecuencia, debía promoverse al máximo la especialización, la división internacional del trabajo, lo cual solo era posible con una libertad irrestricta en las posibilidades de producir, de comerciar y de transportar.



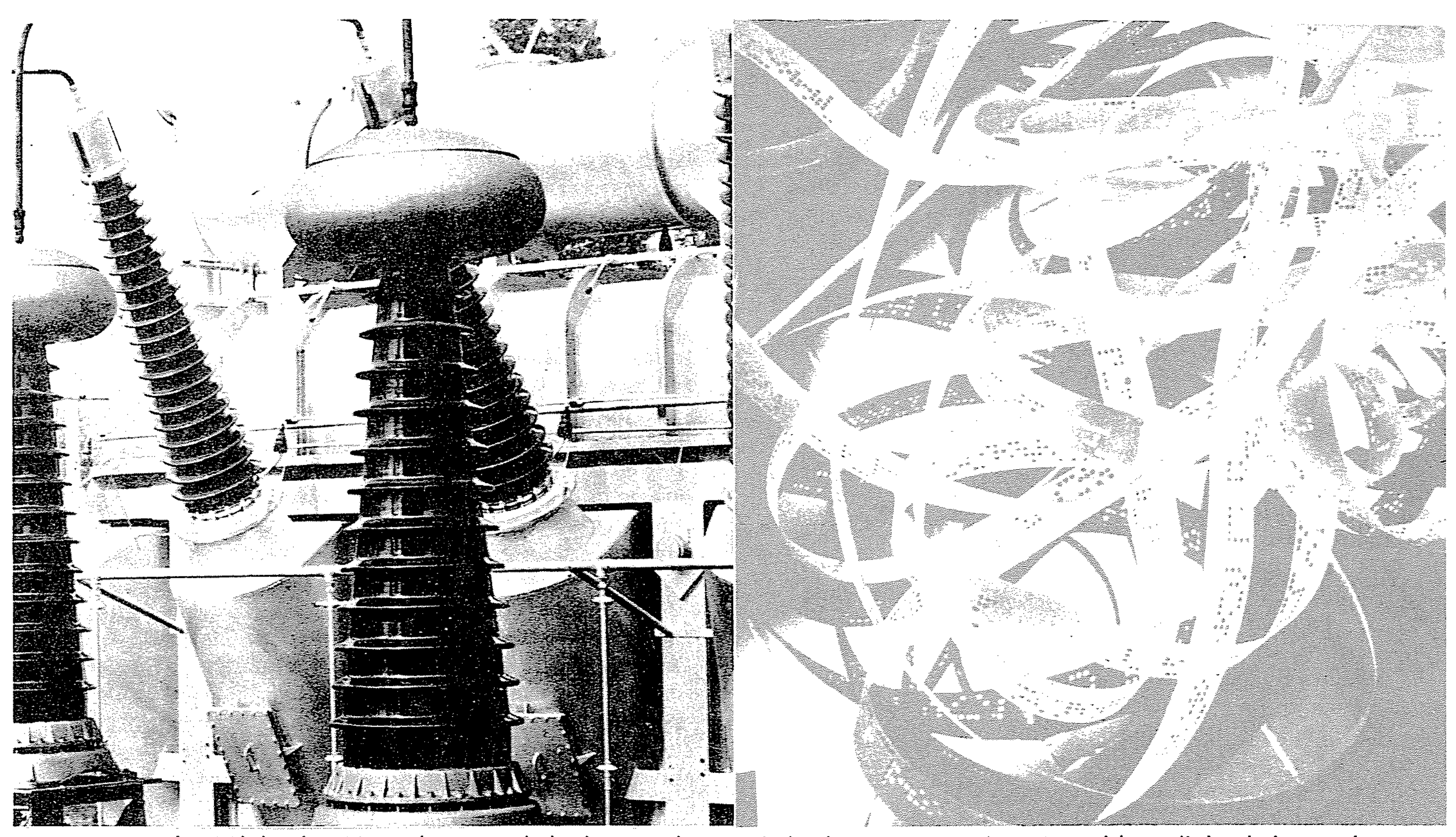
Dos siglos de sucesivos empujes tecnológicos —máquina a...

América Latina, que copió los modelos jeffersoniano y francés, que propuso sus sistemas políticos y la correspondiente filosofía en que se asentaron, estaba ideológicamente preparada en sus capas dirigentes para recibir la doctrina. La revolución política no modificó su estructura social basada, esquemáticamente expresado, en una aristocracia terrateniente y portuaria que subordinó a una masa iletrada sin que existiese, entre ambas, verdaderas clases medias; las garantías constitucionales de aquellos modelos, concebidos para otras estructuras sociales, no tuvieron fundamento sólido en la realidad histórica latinoamericana: existía incapacidad política en la masa, pero disposición ideológica, conveniencia económica y decisión política en la capa dirigente para integrarse al nuevo orden internacional. Y así se consolidó, aún más, este nuevo orden sobre la base de:

1º formación de grandes estados nacionales;

2º fragmentación de países coloniales o semicoloniales, transformados por la especialización en estados monocultores, sometidos a la política mundial de precios regulados fundamentalmente desde Europa.

Desde el último cuarto del Siglo XIX se comenzó a operar un lento traslado del centro gravitante en el orden internacional que culminó en la Primera Guerra Mundial: la sustitución de Gran Bretaña por Estados Unidos de Norte América, que tuvo importantes consecuencias para el mundo y, en especial, para América Latina. Mientras Gran Bretaña se complementaba grandemente con las economías periféricas (el centro era el taller, la industria y



...vapor, electricidad, cibernética— han ensanchado desmesuradamente la brecha que separa a los países subdesarrollados de los grandes centros económicos.

la banca; la periferia era el campo, el agro y la actividad primaria), Estados Unidos fue más competitivo (vendió mayor cantidad de materias primas y productos básicos y adquirió menor volumen de alimentos); mientras aquélla importaba más de lo que vendía, éstos procedieron a la inversa; mientras aquélla dejaba un saldo favorable que permitía financiar otras compras o inversiones, éstos exigieron pagos que impidieron hacerlo; las posibilidades de capitalización cambiaron y los flujos de capital también; el volumen y tipo de migraciones se modificaron y las corrientes comerciales se reestructuraron (el crecimiento comercial fue menor y estuvo sujeto a fluctuaciones importantes por aplicación de tecnologías sustitutivas) y el desarrollo de los sectores productivos de exportación en los países periféricos se caracterizó por un lento crecimiento o por un estancamiento con desempleo. En el sector latinoamericano, el centro lentamente desplazado (Gran Bretaña) y el que accedió progresivamente al poder (Estados Unidos) intensificaron la debilidad periférica (lograda mediante la balcanización, el monocultivo y la regulación económica a través de los precios de exportación y de los empréstitos), con absorción de territorios (caso de México y de Belice), con fragmentación por surgimiento de nuevas naciones (Panamá), con enfrentamientos internos (Guerra del Paraguay, Guerra del Pacífico), con mayor aislamiento entre las distintas repúblicas americanas (mientras fortalecían individualmente los lazos con los centros y difundían las ideas económicas smithianas y jurídicas liberales, que justificaban el destino "nacional" de cada república y, por lo tanto, la defensa del separatismo).

La especialización aumentó, la división internacional del trabajo se intensificó, los mercados latinoamericanos se particularizaron, se aislaron y se empequeñecieron: las posibilidades de industrialización disminuyeron. Mientras tanto, transcurrió el tiempo; finalizó la Segunda Guerra Mundial y se inició el período de la llamada Tercera Revolución Industrial, caracterizada fundamentalmente por la utilización de la energía atómica y la generación y aprovechamiento del cálculo electrónico y la cibernética; en el orden internacional los focos se multiplicaron; a Rusia, que había surgido con anterioridad, se agregó China; desaparecieron Alemania y Japón pero se incorporaron organismos internacionales. El orden internacional fue sustituido por un sistema de potencias con sus respectivas zonas de influencia y, como consecuencia del elevado desarrollo científico y técnico, los países periféricos a cada centro-potencia quedaron más dependientes de ellos. América Latina dependió, más que nunca, de su centro, Estados Unidos, en materia científica y técnica (en la importación de máquinas y repuestos, en la obtención de patentes de fabricación, en el abastecimiento de ciertas materias primas y productos semielaborados y en la asistencia técnica). Y esa dependencia, mayorada por el avance científico y técnico, se fortaleció porque en el centro-potencia ocurrió además, un proceso de concentración intenso en quienes compraban, vendían y prestaban; ello les permitió obtener mejores precios por sus ventas y pagar menores precios por sus compras. Y también se fortaleció porque se agrarizó y salió a competir, aún más que antes, en los mercados extranjeros recurriendo, incluso, a arbitrios especiales (caso de la Ley 480), y porque estimuló y aprovechó la aparición y crecimiento de países competidores en la producción de las materias primas y alimentos latinoamericanos (en Africa y en Asia).

Las consecuencias del orden internacional

Los órdenes internacionales que sucesivamente integró Latinoamérica, tuvieron en general, para ella, las siguientes consecuencias:

1º impedir el surgimiento, u obstaculizar el crecimiento, de los sectores industriales —con excepción de los de imposible sustitución como en el caso de la construcción o de los frigoríficos— y de ciertos servicios (transportes, comunicaciones, bancos, seguros, etc.);

2º impulsar, hasta la exageración, la especialización de las producciones en uno o en dos renglones por país;

3º producir desequilibrios en su desenvolvimiento en virtud del crecimiento desmesurado de algunos sectores de producción concomitantemente con el nulo o escaso crecimiento de los restantes; el crecimiento económico, fue, así, desequilibrado sectorialmente y distorsionó las posibilidades de empleo de los distintos recursos, regiones y hombres. Las economías se deformaron, extendiéndose desmesuradamente en lo que demandaban los centros industrializadores, en cuanto se vinculaba con el centro-potencia de turno, y atrofiándose o creciendo raquíticamente en los sectores que no le interesaba a aquellos centros;

4º acrecentar, económicamente, su dependencia de los centros a través de:

— las exportaciones latinoamericanas; cuando aquéllos aumentaban sus compras, el crecimiento de las exportaciones determinaba mayores empleos, más elevados ingresos por habitante, mejores posibilidades para poder comprar cuanto necesitaban en el extranjero, mayor bienestar para la población y una situación más holgada para el Fisco por los mayores tributos que producía el incremento de las exportaciones. Del volumen que adquirirían los centros industrializadores y de los precios que pagaban por sus compras dependía, en definitiva, el mayor o menor bienestar público y privado latinoamericano;

— las importaciones latinoamericanas; la actitud que adoptaban los centros, en materia de compras a los países periféricos, determinaba dos nuevos aspectos de la dependencia: definía la posibilidad de compra de los países dependientes, en lo relativo a aquellos bienes manufacturados que sólo producían los centros (y en los cuales podía imponer precios) y, en especial, las posibilidades de obtener elementos esenciales para la vida económica como eran los bienes de producción (máquinas, tractores, camiones, locomotoras, etc.);

— los préstamos a Latinoamérica; la concesión de préstamos por los centros para paliar los efectos de las bajas de precios o de volúmenes de las exportaciones periféricas (generalmente consecuencia de sus propias decisiones), o para ampliar las compras de bienes de producción (que favorecían, también generalmente, a sus propias industrias productoras), determinaba nuevas relaciones de dependencia.

5º acrecentar, tecnológicamente, su dependencia de los centros a través de las dificultades crecientes para el acceso a la ciencia y a la tecnología. Los volúmenes, cada vez mayores que era necesario dedicar a estos rubros determinaron una dependencia progresivamente creciente; el avance tecnológico exigió implantaciones más voluminosas e inversiones cada vez más importantes; la imposibilidad o la escasez financiera en los países periféricos, facilitó la penetración del capital extranjero y el dominio de las estructuras básicas (industrias petrolera, química, automovilística, etc.);

6º absorber una parte muy importante de las ganancias derivadas de la producción y venta de los bienes provenientes de los países periféricos. Ejemplificaré lo afirmado con un esquema relativo a lo que ocurrió con la producción ganadera y, para mayor claridad, lo dividiré en las distintas etapas que abarca el ciclo producción-consumo:

País de exportación:

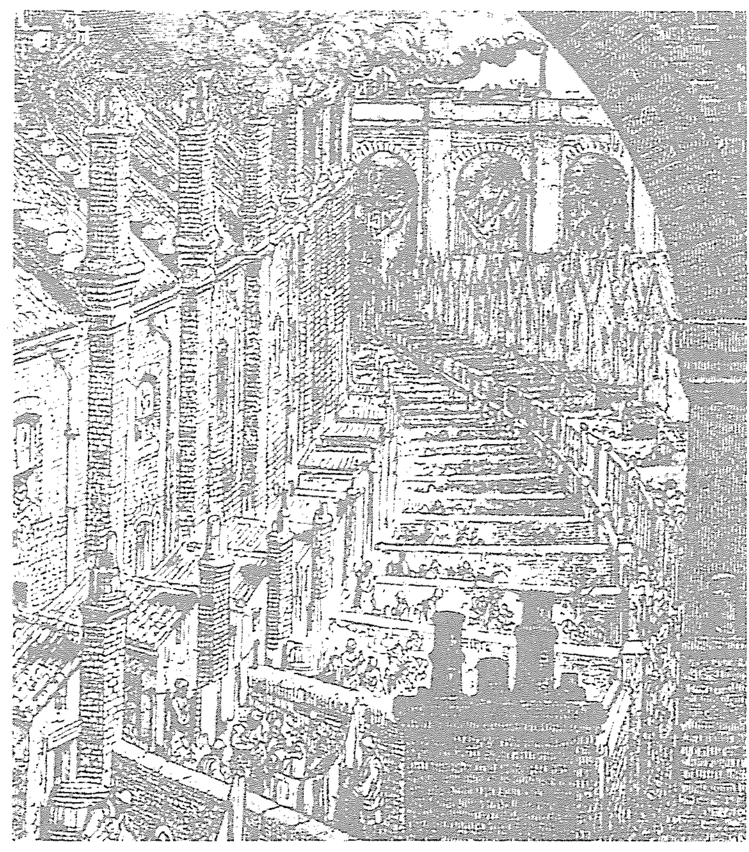
1º Producción en la empresa rural; 2º Transporte de la producción al centro de manufacturación; 3º Intermediación por empresas consignatarias; 4º Manufacturación por empresas frigoríficas; 5º Intermediación por empresas exportadoras; 6º Financiación de las operaciones de exportación por bancos; 7º Actuación de empresas de seguros;

Transporte al país consumidor:

8º Empresas de transporte marítimo o terrestre;

En el País de importación:

9º Contralor e intervención aduaneras en el exterior;



El orden internacional había precipitado en las grandes urbes industriales el hacinamiento y la miseria de los trabajadores.

10º Intermediación de las empresas importadoras; 11º Intermediación por empresas distribuidoras hasta el consumidor final.

Todas estas etapas se cumplieron por distintas empresas; cada una de ellas obtuvo su propia ganancia por su intervención en el proceso económico; la diferencia total entre el precio de venta al público consumidor y el precio pagado al productor rural se distribuyó en una serie de ganancias parciales que se desgranaron a lo largo del ciclo producción-consumo. De ellas quedaron en el exterior las generadas en las etapas comprendidas desde que se inicia el transporte al país consumidor; pero se dirigieron también al exterior gran parte de las generadas dentro del país productor periférico porque fueron extranjeras la totalidad o la mayor parte de las empresas que transportaron (por ejemplo, ferrocarriles), los consignatarios, los frigoríficos, las firmas exportadoras, los bancos y las empresas de seguros vinculadas con las operaciones de exportación. Todo ello sin olvidar que, muchas veces, las propias empresas rurales productoras iniciales, eran extranjeras. Ya sea porque quedaron en el exterior (por concepto de fletes, arrendamientos, impuestos, comisiones o ganancias), ya sea porque se remesaron por la vía de dividendos o de participación en las ganancias o de intereses, lo cierto es que quedó en el país de origen una expresión muy disminuida de aquella diferencia total resultante de contraponer al precio de venta al consumidor final (por ejemplo en el mercado de Smithfield) el precio pagado al productor rural (por ejemplo en la estancia argentina o uruguaya). Y ello tuvo una enorme importancia porque dicha diferencia fue la que generó o impulsó al crecimiento de las actividades; al distribuirse mayoritariamente en el extranjero se generó mayor desenvolvimiento en el exterior mientras, concomitantemente, se disminuyó importantemente en los países periféricos. El mayor desarrollo de los centros se financió, grandemente, con la absorción de parte de las ganancias de los países periféricos; a la vez, ello impuso una menor posibilidad de desarrollo en la periferia. Esta, se encontró constreñida al estancamiento o a un crecimiento muy lento; condujo a ello el impedimento u obstaculización al desenvolvimiento de la industria y de muchos servicios de intermediación; y condujo también a ello en forma importantísima la absorción de gran parte de la diferencia existente entre el precio de venta al consumidor final y el precio pagado a los productores iniciales.

En definitiva, la dependencia económica, financiera, científica y técnica limitó grandemente la decisión política autónoma de los países periféricos. Ello permitió la absorción o apropiación de la mayor parte de las ganancias que podían obtenerse en la producción, comercialización y distribución. La consecuencia fue una baja producción, un escaso empleo y un bajo nivel de ingresos, de consumos, de asistencia sanitaria, de educación y de vida. Todo ello agravado por las oscilaciones que determinaron las mayores o menores compras y precios decididos desde los centros y los desequilibrios resultantes de las deformaciones exigidas por la especialización unilateral.



La periferia debía proveer materias primas para sus industrias y alimentos para el ejército fabril.

La distribución desigualitaria de los frutos del progreso



Los distintos órdenes internacionales referidos tuvieron siempre un común denominador: la desigual distribución de los frutos de los progresos científico, técnico, económico y social. Los centros-potencias absorbieron la mayor parte, y aceleraron con ello, sus respectivos progresos; los países periféricos accedieron a la parte minoritaria y se vieron obligados a soportar un progreso disminuido o, en algún país o región incluso, un estancamiento o una regresión. El distanciamiento progresivamente mayor entre ambos conjuntos de países (vulgarmente identificados de muy distinta manera: ricos y pobres, adelantados y atrasados, desarrollados y subdesarrollados, industrializados y agrícolas, etc.) generó problemas de complejidad creciente en lo cultural, en lo social, en lo político y en lo económico. Y ese agravamiento de la problemática internacional se intensificó por la ocurrencia de ciertos fenómenos propios de las organizaciones sociales nacionales.

En efecto, las materias primas y alimentos que exportan los países dependientes son fundamentalmente de extracción minera o de producción agrícola; para obtenerlos es necesario poseer la tierra que los posibilita o acceder a ella por otras formas de tenencia. Por lo tanto, quien posea, o pueda determinar el destino que se dé a la tierra, domina y decide, u orienta, las producciones agro-mineras; desde luego que, en función de lo anterior, participa largamente en las ganancias de explotación, comercialización, y distribución. Ahora bien, como en los países dependientes la propiedad de la tierra está altamente concentrada, un escaso número de personas se apropia de la mayor parte de las ganancias producidas en las etapas referidas.

Vayan a título de ejemplo, las cifras siguientes relativas a América Latina, estimadas por C.E.P.A.L. hacia 1965: 10 millones de habitantes absorben el 33 % de los ingresos totales; 100 millones de habitantes el 16 % de los ingresos totales; y 90 millones de personas el 51 % restante de los ingresos totales. Dicho en otros términos, 100 millones de personas viven en condiciones de hambre y miseria solamente comparables, y aún por debajo, con las que sufren los países africanos y asiáticos, para que 10 millones de habitantes puedan vivir en condiciones económicas y sociales iguales o superiores a las de los pobladores de Estados Unidos de Norte América.

La distribución desigualitaria internacional de los efectos de los progresos científico, técnico, económico y social, se superpone a la distribución desigualitaria en lo nacional. Aquellos excedentes —ya de por sí reducidos— no se reparten, a su vez, igualitariamente entre todos los integrantes de las comunidades nacionales: los ingresos finales a que acceden las masas de población nacional son reducidícimos, son insuficientes para la satisfacción de las necesidades elementales (vinculadas primordialmente con la alimentación y el vestido) y no permiten, por lo tanto, ni comprar todos los bienes que abastecen la producción industrial ni, menos aun, ahorrar para poder generar las inversiones básicas necesarias (caminos, puentes, escuelas, hospitales, transportes, comunicaciones, represas, fábricas, etc). Y así surgen encadenadas las características fundamentales de la dependencia en lo nacional: mala distribución de la propiedad, distribución desigualitaria de sus frutos, bajos niveles de consumo, particularísima orientación de los consumos hacia la producción agrícola (por su vinculación con los alimentos, el vestido y el calzado), escaso consumo de artículos de producción industrial, falta de motivación para elevar la producción y la organización de la producción y la organización de la producción agrícola (porque el solo aumento de la demanda de artículos agrícolas, al crecer la población, ya de por sí eleva los precios y las ganancias; y porque, además, no existe competencia importante y voluminosa ante el dominio concentrado de la propiedad de la tierra), insuficiencia tecnológica, asistencial y educativa (por falta de recursos para incrementar las inversiones en la masa, y por falta de disposición al cambio en las capas dirigentes que concentran el grueso de los recursos por la desigual distribución).

Sustitución de importaciones en el Uruguay: desde 1875 a 1930

Tales características, definidoras de la realidad latinoamericana, definen también a Uruguay. Y también en él, al igual que en las repúblicas hermanas, su lucha por eliminar o modificar esas características es centenaria, Pero, lamentablemente, los sucesivos órdenes internacionales sufridos, sólo le permitieron, al igual que al resto del continente, obtener algunos triunfos parciales y discontínuos, aunque progresivamente cada vez más importantes en sus efectos; sólo cuando los respectivos centros - potencias enfrentaron situaciones críticas que debilitaron transitoriamente sus poderíos, pudo Uruguay, como país dependiente, tentar modificar las características definidoras de la referida dependencia.

En general, el proceso se produjo siempre de la misma manera: cuando la crisis alcanzó a los centros industrializadores éstos disminuyeron sus compras de materias primas y de alimentos; en consecuencia, disminuyeron las exportaciones de Uruguay y, por lo tanto, sus precios y sus volúmenes de producción, sus ganancias y su nivel de empleos; la desocupación de tierras, de talleres o de manufacturas, de brazos y de comercio, se extendió y se intensificó; los consumos disminuyeron, el descontento cundió y la reacción se canalizó hacia la creación de trabajo nacional estimulándose la expansión del comercio y de la industria domésticas. De esta manera, la extensión de la agricultura, de la manufactura y del comercio, dedicados a la satisfacción del mercado interno, sustituyeron a la actividad disminuida vinculada con el comercio exterior. Sin embargo las circunstancias de cada caso determinaron que las reacciones uruguayas fuesen distintas ante cada crisis. Las luchas de la gesta artiguista, la dominación luso - brasileña y la Guerra Grande, determinaron que Uruguay no tuviese posibilidades de reaccionar ante crisis internacionales hasta el comienzo de la segunda mitad del Siglo XIX; la crisis europea de 1857 y la Guerra de Secesión de 1861-65 en Estados Unidos, en cambio, determinaron la disminución mundial de las compras de azúcar a Cuba y de café a Brasil; estos países reaccionaron comprimiendo violentamente sus compras de tasajo a Uruguay y generando una difícil situación desde 1859 a 1862 que se buscó solucionar mediante la sustitución de compradores disminuidos del exterior por otros nuevos en el mismo ámbito exterior (solución de Vicente Fidel López: mayores exportaciones de tasajo a Gran Bretaña); por su parte, la crisis financiera de 1866, iniciada en Londres, fue totalmente absorbida, en sus consecuencias dentro de nuestro país, con las descapitalizaciones que sufrieron las entidades comerciales y bancarias, en especial el Banco Mauá. La política liberal, de puertas abiertas a todo el mundo, de otorgamiento de preferencias a las actividades orientadas hacia el mundo



exterior, definida entusiastamente por Tomás Villalba hacia 1860, estaba aún en auge.

El país debió sufrir las consecuencias de la crisis europea de 1873 para adoptar la actitud que caracterizaría en adelante, todas nuestras reacciones ante las situaciones críticas que experimentarían los sucesivos órdenes internacionales: instalación, apuntalamiento y ampliación de las producciones internas para tentar disminuir los efectos críticos provenientes desde el exterior.

En efecto, en 1875, a pesar de la oposición de los grupos vinculados con las casas del exterior (productores rurales, exportadores, representantes de casas extranjeras compradoras de nuestras producciones, representantes de casas extranjeras vendedoras de los artículos que abastecían a nuestra plaza, representantes extranjeros que aprovechaban de la exclusividad de sus marcas y patentes para dominar el comercio de importación, banqueros y comerciantes) se dictó una ley proteccionista con la finalidad de impulsar la producción industrial autóctona. Las estadísticas señalaban una estructura casi común para el período 1830-70: vendíamos cueros y tasajo, luego agregamos lana (materias primas y alimentos); importábamos alimentos, bebidas, vestidos, calzados, muebles y artículos para el hogar (casi totalmente artículos de consumo, escasamente pro-

ductos para la producción tales como maquinarias, repuestos, combustibles y materias primas). A partir de la Ley de 1875 se comenzó a sustituir la producción extranjera importada por la producción nacional, se inició la sustitución de importaciones por producción doméstica. Mientras la leyes anteriores (8 de junio de 1833, 13 de junio de 1837, 14 de julio de 1853 y 22 de junio de 1861) se limitaron a liberar o disminuir los impuestos a la importación de máquinas, herramientas, materias primas no existentes en el país y necesarias para las actividades locales (máquinas y accesorios agrícolas, máquinas industriales, papel de imprenta, hierro, bronce, acero, herramientas, maderas, pelo de conejo, liebre o castor, hojalata, zinc, potasa, soda, etc.), la disposición de 22 de octubre de 1875 tuvo expresamente la finalidad de proteger la industria nacional pues estableció, además, el aumento de los impuestos a la importación de artículos similares a los de producción nacional. La ley de 5 de enero de 1888 amplió, aún más, estas posibilidades pues, a la vez que liberó de todo impuesto aduanero a la mayor parte de las materias, máquinas e instrumentos destinados a la actividad industrial, aumentó la protección arancelaria a las producciones de galletitas, chocolates, velas, fideos, confituras, suela, pieles curtidas, calzado, ropa blanca y artículos confeccionados, fósforos, etc.

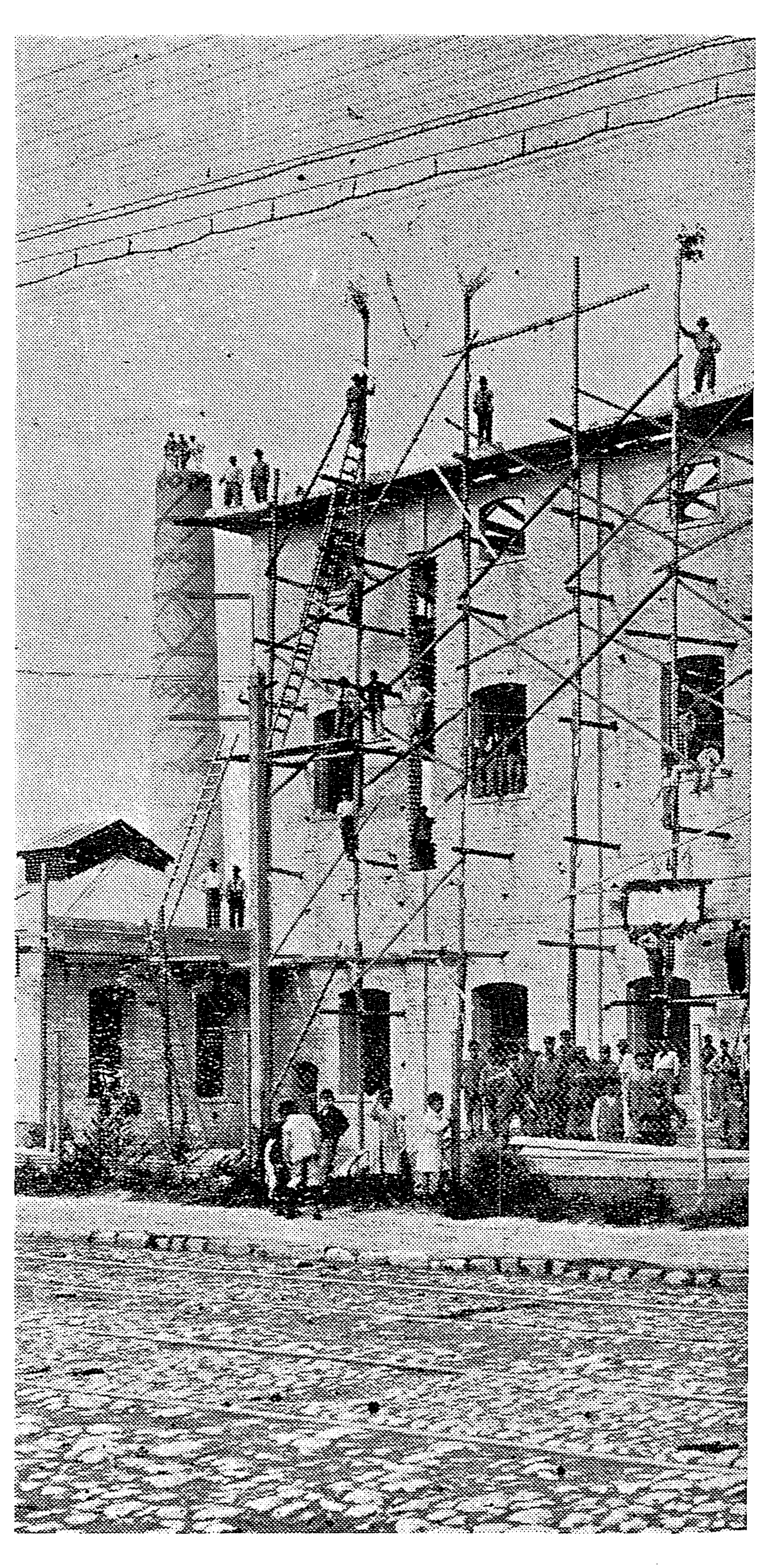
Los resultados no se hicieron esperar. Disminuyeron, por efecto de la disposición mencionada, las importaciones. Así "las alpargatas, de las que, en 1872 fueron introducidas al país 41.400 docenas de pares, en 1886 sólo se importaron 900 docenas; en calzado, se importaron en los dos años señalados 59.400 y 9.000 docenas de pares respectivamente; en caña y aguardiente, 4:300.000 litros en 1872 y 2:498.200 en 1886, y fideos, de los cuales fueron introducidos en 1872, 459.900 kilogramos, en 1886 sólo se importaron 23.200 kilogramos".[1]

"De 1878 a 1886 crecieron las industrias, los transportes y el comercio en la República. Según datos estadísticos muy incompletos, en el año 1883, habían en el país 300 fábricas diversas, 50 saladeros y graserías, 34 molinos, algunos a vapor, una empresa de aguas corrientes, 153 barracas, 300 casas importadoras, 849 almacenes al por mayor, 4 empresas ferroviarias y 9 empresas de tranvías. En el año 1884 según el Censo ordenado por el Poder Ejecutivo, el número de trabajadores en el Departamento de Montevideo se distribuía así:

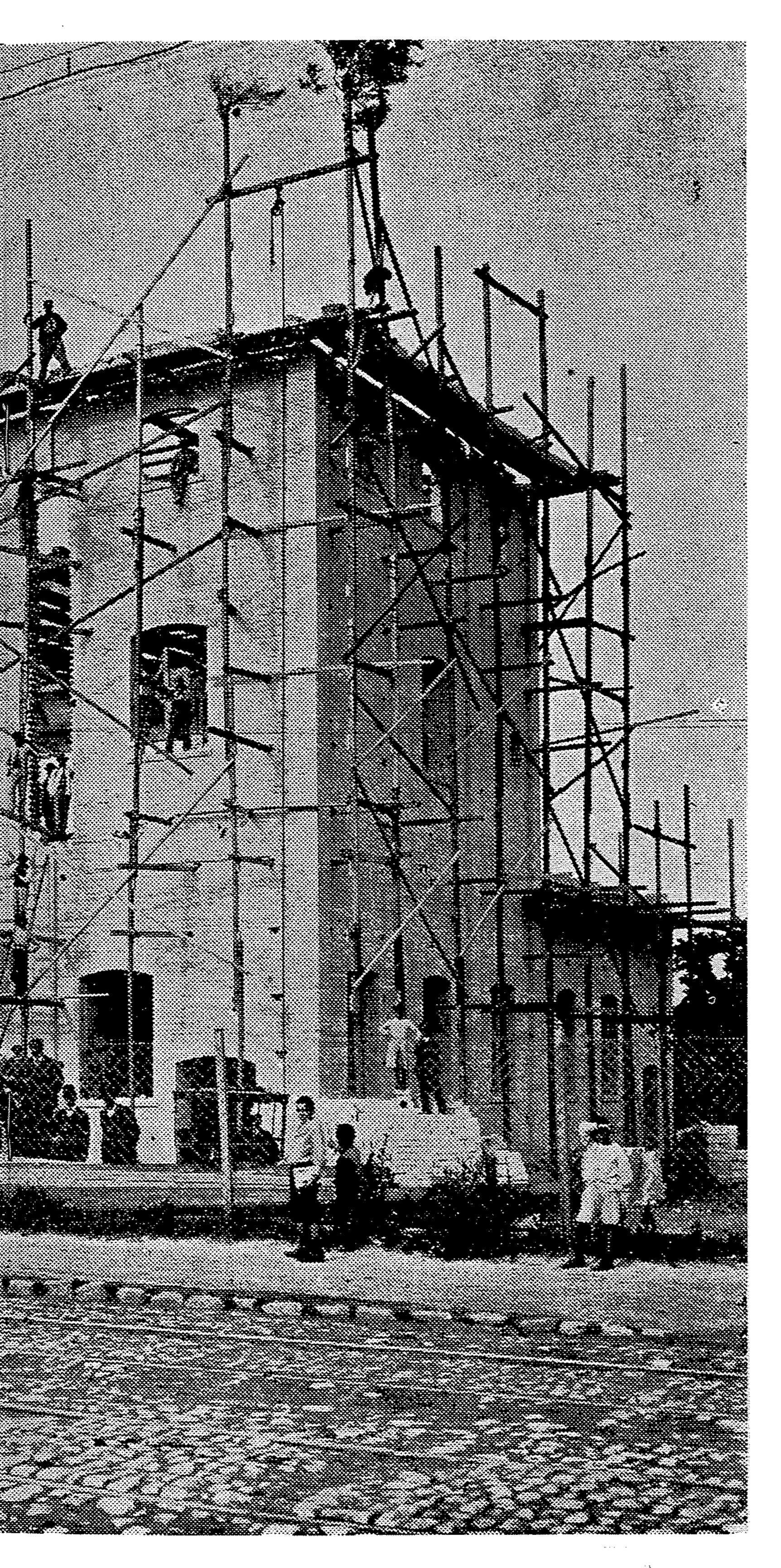
Obreros y Empleados Ocupados:	
— en la industria	16.439
— en el Comercio	8.054
— en el Transporte	8.310
Clasificados aparte como simples jornaleros	7.986
Total	40.789[2]"

[1] Uruguay: de la liberación al afianzamiento de la burguesía, Francisco R. Pintos, Ediciones Pueblos Unidos, 1966, págs. 170/71.

[2] Obra citada, págs. 182/83.



Al comenzar el siglo XX, aumenta la capacidad sustitutiva de impo



taciones. Planta en construcción de la fábrica de ladrillos en Bella Vista, 1909.

Mientras Europa soportó efectos desusadamente intensos por la crisis de 1873 —durante 21 años quedaron deprimidos los precios, especialmente los agrícolas— nuestro país enfrentó una ampliación de su actividad interna por causas institucionales (consolidación de la unidad nacional), demográfica (crecimiento poblacional, especialmente por los incrementos migratorios debidos a la población europea desplazada) y económicas (extensión de la red ferroviaria y de las exportaciones de lanas). Sin embargo, la crisis financiera europea y estadounidense de 1890 incidió sobre las condiciones nacionales, agravándolas y determinando un nuevo retraso del crecimiento nacional. La actividad de exportación se redujo, la producción y el comercio internacionales disminuyeron grandemente, la desocupación de los trabajadores alcanzó a cifras desconocidas hasta entonces (aproximadamente 30 %) y los niveles de vida y de consumo fueron brutalmente recortados. La crisis política en que entró el país complicó, aún más, la situación. Sin embargo, pasado el período necesario para absorber las consecuencias iniciales del impacto, la reacción fue nuevamente la misma: volcarse, en lo posible, en la ampliación de la actividad interna; se aprovecharon las disposiciones legales protectoras anteriormente citadas, se ampliaron con la aplicación de impuestos prohibitivos al papel y otros artículos de tipografía y litografía (ley de 23 de enero de 1893), se autorizó a la firma de Salvo Hermanos para instalar una fábrica de tejidos en Montevideo (1897) y se dictaron leyes suprimiendo los impuestos aduaneros a las maquinarias y materias primas destinadas a la industria textil y protegiendo a la industria azucarera. Las actividades industriales relativas al azúcar, al papel y a los textiles pasaron a integrar el grupo de las producciones protegidas frente a la competencia de la producción exterior. Entre tanto, la técnica seguía avanzando. En el período de precios mundiales deprimidos (1874/95), aparecieron innovaciones que ayudaron a rebajar los costos de producción y de transporte y, en consecuencia, a devolver la rentabilidad a las empresas. Mejoras en materia de navegación disminuyeron la duración de los viajes y los fletes; algo análogo ocurrió con el tráfico ferroviario, con la consiguiente rebaja de las tarifas; ambos se unieron a nuevos inventos y descubrimientos en la química, en la mecánica de precisión y en la electrotecnia gestando un período de resurgimiento importantísimo para la economía mundial. El comercio se triplicó en el período 1890-1913 en función del desenvolvimiento extraordinario de la industria y la lucha por los mercados mundiales se hizo cada vez más agresiva y conflictiva; los sectores industriales que habían iniciado la época manufacturera desde mediados del Siglo XIX, continuaron su ascenso pero a un ritmo moderado (por ejemplo, las industrias algodonera, azucarera y de la seda); en cambio, fue acelerado por el nuevo tipo de industrias ahora dominantes (cobre y otros metales no ferrosos, química, electricidad). Así fue como se produjeron las crisis de 1900 y 1907, por necesidad de desacelerar los movimientos demasiados rápidos y desordenados que se venían sucediendo en la producción y el comercio mundiales, por la necesidad de respiro para afirmar las bases del impulso y continuarlo más aceleradamente. Y continuó hasta desembocar en la Primera Gran Guerra.

El período que abarca los años del presente siglo, transcurridos hasta la Primera Gran Conflagración, presenciaron hechos de gran trascendencia para el crecimiento económico-social nacional. A la consolidación de la unidad nacional, iniciada en el último cuarto del Siglo XIX, se superpuso la consolidación de la unidad política, se aprovechó el crecimiento de la economía mundial aumentando nuestras exportaciones, y se ampliaron las posibilidades de la producción interna nuevamente al abrigo de las circunstancias internacionales. Ello se logró exonerando de impuestos a la importación e internos a la introducción de maquinarias y de materias primas que necesitasen distintas industrias, o, aumentando los impuestos internos al similar extranjero (protección a la industria arrocera —enero de 1900—, a la industria remolachera —diciembre de 1900—, a la industria frigorífica —octubre de 1901—, a la industria de hilados y tejidos —mayo de 1903—, a la industria de fósforos —julio de 1903—, a la industria de astilleros —mayo de 1905—, a la industria azucarera —abril de 1906—, a la industria del papel —junio de 1901—, a la industria de la manteca y crema de leche —junio de 1913.

La reiteración de distintos pedidos específicos evidenció la necesidad de organizar una protección sistemática. Nació, entonces, la ley de 12 de octubre de 1912 que organizó la protección a las industrias nuevas mediante beneficios otorgados administrativamente a las manufacturas que se instalasen en el país. Los beneficios referidos fueron: liberación y reducción de impuestos a productos primarios cuando se introdujesen con destinos industriales, exenciones impositivas para las primeras implantaciones de equipos, exenciones de contribución inmobiliaria y de patentes de giro durante diez años para las mismas empresas, y otorgamiento de los derechos de admisión temporaria y drawback; y también facultó al Poder Ejecutivo para restablecer los impuestos en toda su amplitud cuando la industria produjese las materias primas importadas.

Concomitantemente, el avance de la técnica del frío, la guerra de los boers, las sequías en Australia y la supresión del comercio de ganado en pie con Europa con motivo de la aftosa en Argentina, determinaron la instalación del primer frigorífico en 1904; en 1911 se instaló el segundo frigorífico, el Montevideo, que adquirió la empresa Swift en 1916.

El Anuario Estadístico de 1905/6, analizando el aumento de la producción industrial desde 1877 a 1905 demostró la importante disminución de los artículos de consumo y sus sustitución por materias primas, herramientas y útiles destinados al agro y a la manufactura. Habían disminuido las importaciones de harina, de bebidas, de tabaco, y habían aumentado los aceites no comestibles, los colores y tintas, las maderas y cartones, el hierro y el acero, la maquinaria agrícola y sus implementos, la maquinaria, materias primas y útiles industriales y los metales, excluido el hierro. Y el hecho continuó repitiéndose en el período que llega hasta 1911: siguieron aumentando las importaciones de materias textiles, aceites no comestibles, colores y tintas, hierro, acero y artefactos, maderas y productos químicos y farmacéuticos.

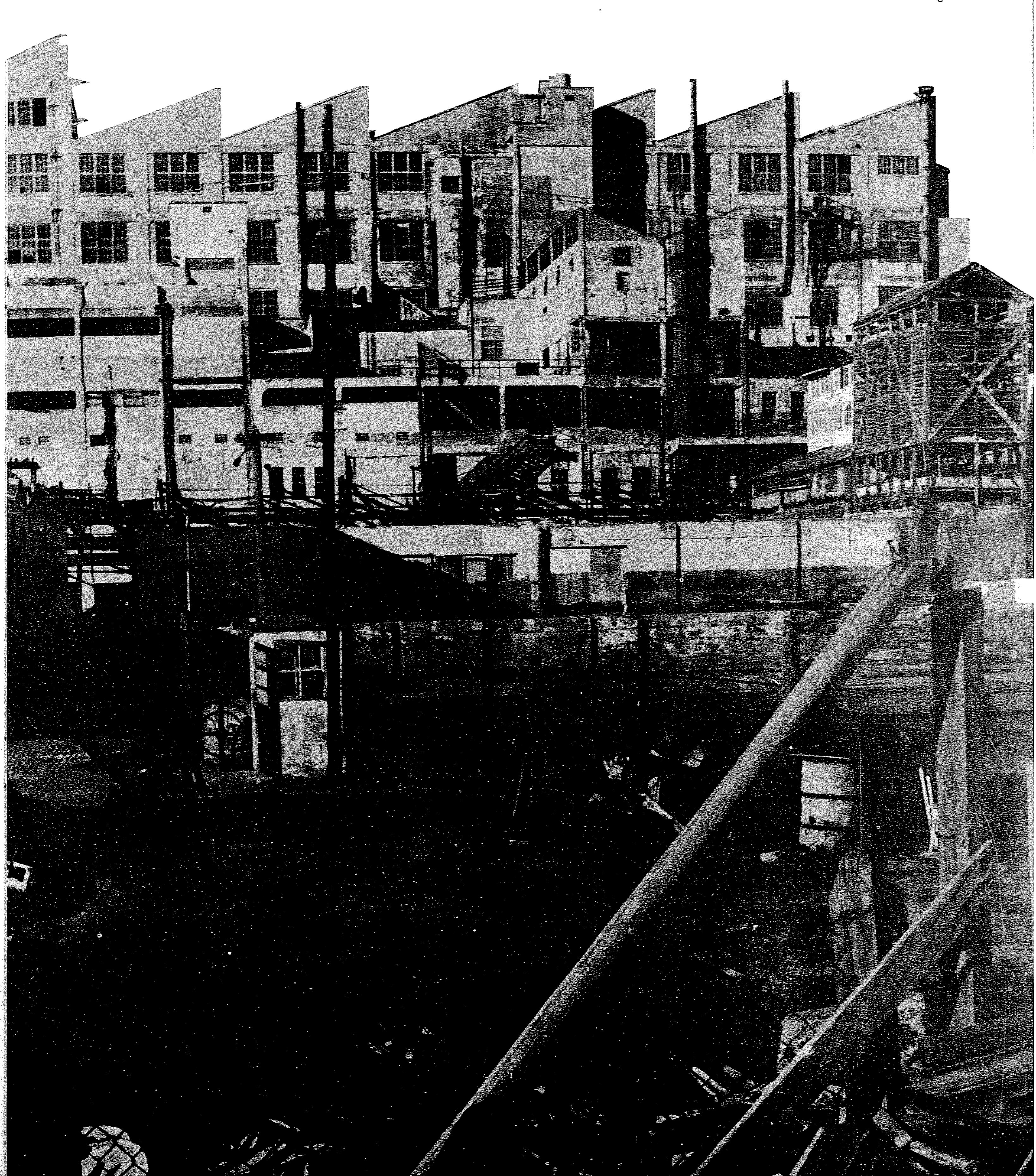
El campo de la actividad interna no solamente se amplió en la esfera privada sino también en la pública. El dominio del Estado se expandió hacia los sectores financiero, comercial e industrial: se nacionalizó el Banco de la República (1911), se creó el Banco de Seguros (1912), se nacionalizó el Banco Hipotecario (1912), y se creó el fondo permanente para la construcción de vías férreas (Ferrocarriles del Estado) en una tentativa conjunta con la construción de carreteras por el Estado para resistir la dependencia que imponían los ferrocarriles ingleses sobre la economía nacional; y pasaron a poder del Estado los servicios de energía eléctrica (1912), se creó el instituto de pesca (1911), se nacionalizó el cabotaje (1912) y se creó el instituto de química industrial (1912).

El estallido de la Primera Guerra Mundial aceleró el proceso de sustitución de importaciones. Durante varios años la demanda a valores crecientes de nuestras carnes, lanas y cueros, volcó sobre nuestro país volúmenes muy importantes de ganancias que buscaron colocación; las restricciones impuestas por el propio conflicto a las importaciones necesarias para la actividad interna generaron una demanda intensa por determinados artículos, antes provistos por los mercados exteriores. El crecimiento de la demanda y la elevación de los precios y de las ganancias, motivaron que los excedentes provenientes de las exportaciones (así como los ingresos de capitales que huían de los países en guerra) se colocasen en la producción local sustitutiva de la importada. El proteccionismo que venía tentando concretar el Estado encontró una nueva facilidad de expansión en la crisis del orden internacional; a la barrera arancelaria se le agregó la barrera física impuesta por la guerra: imposibilidad de producir y exportar en los países europeos; la producción doméstica se encontró, en cuanto podía producir, defendida arancelariamente y sin competencia, enfrentando una demanda ávida que elevó los precios y las consiguientes ganancias; las colocaciones industriales se incrementaron y la producción manufacturera se extendió nuevamente.

En la esfera privada, en 1914 se instaló el tercer frigorífico, el Artigas; las fábricas diversificaron su producción, incluso en forma antieconómica (la industria textil, por ejemplo, abarcó prácticamente toda la gama de productos derivados de la lana, desde las medias hasta las frazadas). Continuando su ritmo ascendente, en 1915, la legislación generó posibilidades para una nueva rama industrial (producción de sombreros de hombre y de niño). La esfera pública contribuyó, nuevamente, a la ampliación de la actividad interna: extendió su dominio al ámbito de los telégrafos (1914), tranvías y ferrocarriles (1915), nacionalizó los servicios del puerto (1916) y creó el instituto de La Estanzuela (1919) y legisló sobre privilegios industriales en el mismo año.

Finalizada la Primera Guerra Mundial los precios, que habían subido a más del doble de su nivel de 1913, iniciaron su descenso. Sin embargo, firmada la paz de Versalles, despejado el horizonte político y resueltas las dificultades de transportes, la demanda europea, contenida durante tantos años, generó un nuevo impulso ascendente que, además, fue exagerado por la especulación. En pocos meses los precios superaron el nivel más alto de 1918. Esta altura anormal no podía durar y ya en el primer semestre de 1920 se operó la transformación, primero en Japón y luego en Estados Unidos. La crisis se declaró y los precios se desplomaron; los efectos se trasmitieron a

Desde 1911 a 1920, toda la industria saladeril ha sido sustituida por las plantas frigoríficas vinculadas a empresas norteamericanas e inglesas.



Europa y a todos los países dependientes proveedores de materias primas y alimentos. La producción de acero y de automóviles cayó en más de 70 % en Estados Unidos, y la super producción industrial de Japón tuvo que adaptarse a las necesidades normales. Estalló la crisis económica mundial de 1920/21 y ella determinó una baja de 45 % en los precios mayoristas, de 51 % en los precios de las materias primas industriales y de 53 % en los precios de las materias primas agrícolas. Estas últimas disminuyeron no solamente por la caída de la super producción industrial sino, también, porque los países productores habían aumentado durante la guerra considerablemente la superficie de cultivo ante la garantía de precios de los países beligerantes. Se inició una depresión después de 1921 de la cual pudo salir Estados Unidos en 1922, no así Gran Bretaña donde, al finalizar la década, todavía se soportaba una situación difícil; desde 1927 comenzaron los signos de crisis en Alemania y en numerosos países agrarios europeos, Asia, Australia, India Holandesa, Malaya Británica, etc.

Uruguay sufrió la evolución de la onda externa. Al comienzo de la década de los veinte vio disminuir sus ventas al exterior a menos de la mitad. La expansión interna de la actividad, lograda a lo largo de décadas, ayudó a sobrellevar los agudos efectos de la coyuntura internacional, y aprovechó, posteriormente, en los años finales de la década, la situación favorable que se presentó a su actividad exportadora. Fue entonces cuando, el ámbito privado, aprovechó para generar posibilidades para la producción de artículos de hierro esmaltado (ley de diciembre de 1927) y para la defensa de la producción básica del país, la ganadera, creando el Frigorífico Nacional en 1928. El Censo Industrial del año 1930, al cuantificar el número de establecimientos industriales por sus años de vida, permitió realizar un cuadro comparativo del crecimiento manufacturero en los distintos períodos (medidos a través de los establecimientos aún existentes en 1930):

Establecimientos nacidos con anterioridad a la inauguración del régimen proteccionista (1875)	137
Establecimientos nacidos durante la onda depresiva mundial que llega hasta fines de siglo	577
Establecimientos nacidos durante las dos crisis correctoras previas a la Primera Guerra Mundial	1.272
Establecimientos nacidos durante la Primera Guerra Mundial	1.009
Establecimientos nacidos durante la crisis de postguerra y antes de la crisis de 1930	4.408
Total	7.403

El empleo había aumentado, a lo largo del siglo, en 56.000 trabajadores (de 36.805 en 1903 a 92.909 en 1930).



A pesar del empuje del período batllista, la mayor parte de la producción uruguaya se exporta con nula o elemental elaboración. La lana sucia es el principal rubro de la rama textil.

Los resultados de la sustitución de importaciones en vísperas de la Gran crisis

Todo ese paciente esfuerzo, de aprovechamiento de las fisuras producidas en los sucesivos órdenes internacionales, ocurridas a partir de la ley proteccionista de 1875, ¿qué había logrado en vísperas de la Gran Crisis de 1930? Había logrado:

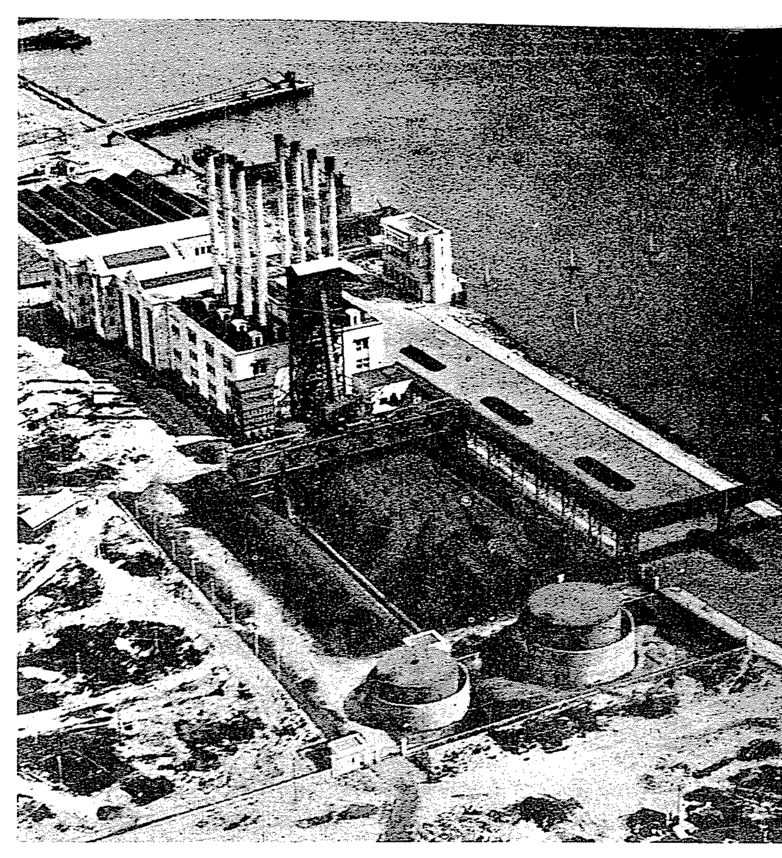
1°) Un crecimiento y un desarrollo de ciertas actividades integrantes del sector manufacturero y éstos, a su vez, habían determinado el crecimiento de ciertos sectores agrícolas proveedores de materias primas. Sin embargo, la carencia de ciertos combustibles y materias primas, la escasez de capacitación dirigente y de trabajadores calificados y el débil crecimiento de la población, coadyuvaron con la pequeñez del mercado interno, entre otras razones, y limitaron aquel crecimiento y aquel desarrollo y lo orientaron, además, exclusivamente al mercado nacional. La economía doméstica obtuvo una producción más diversificada e integrada que en 1875 pero los nuevos sectores no habían pasado a dominar, por su volumen, el conjunto de la producción.

2°) Constituir un acervo industrial privado de $ 213:000.000.00 frente a un acervo total privado de $ 2.451:000.000.00; y un acervo industrial público de $ 88:000.000.00 frente a un total público de $ 507:000.000.00; es decir, 17 % de la riqueza pública y 9 % de la riqueza privada.[1] El país había logrado alcanzar un patrimonio público importante (aproximadamente una quinta parte del total) pero el patrimonio total industrial era aún pequeño (aproximadamente un décimo del total).

3°) Sustituir las importaciones para el consumo de la población por producción nacional (alimentos, bebidas, vestimenta y muebles constituían los 2/3 de la producción total, aproximadamente); 55 años de esfuerzos habían mejorado la estructura económica uruguaya pero ésta continuaba siendo preponderamente dependiente de la producción agraria y, más concretamente, de la producción ganadera (carnes, cueros y lanas). Era una economía grandemente desequilibrada en lo que se relaciona con la importancia de los sectores agrícola, manufacturero y de servicios.

En cambio, continuamos siendo

1°) Dependientes de las compras de lanas, carnes y cueros desde los centros industrializadores.



Desde 1912, el monopolio de generación y provisión de energía eléctrica había transformado al Estado en uno de los fundamentales instrumentos del proceso industrializador.

2°) Dependientes de las ventas que aquellos mismos centros nos hiciesen de combustibles, materias primas, maquinarias y gran cantidad de artículos de consumo aún no producidos por la manufactura nacional.

3°) Dependientes de las situaciones de alta o de baja en las producciones y empleos de aquellos centros. Sus períodos de actividad determinaban elevadas compras de nuestros productos y, por lo tanto, situaciones de bonanza para nuestro país. A la inversa en el caso contrario. Uruguay continuaba atado a las fluctuaciones de auge o depresión, ocupación o desocupación, bienestar o malestar, que le impusiesen los centros industrializadores de sus materias primas, y consumidores de sus alimentos. El aparato industrial interno generado, entre otras razones, para aminorar aquellas oscilaciones con una actividad doméstica más autónoma y estable, era aún pequeño para suavizar grandemente las ondas provenientes del exterior.

En definitiva, dependíamos de lo que ocurriese en los mercados exteriores en materia de ventas de nuestras producciones y abastecimiento de nuestras necesidades. Los factores de crecimiento y desarrollo estaban situados fundamentalmente en el exterior; la actividad interna, era, a pesar de todos los esfuerzos, aún escasa para atenuar las características anteriores. El bienestar nacional era fluctuante, según las fluctuaciones de los mercados exteriores; éstos nos posibilitan largos períodos de bonanza o nos sumían en el sufrimiento de la desocupación o de la disminución de los niveles de vida por varios años.

[1] Estas cifras deben tomarse como meros indicadores de una tendencia pues corresponden a estimaciones del Sr. Manuel Ruiz Díaz para 1936. No he podido acceder a estimaciones correspondientes a 1930.

La sustitución de importaciones después de 1930

La crisis de 1930 evidenció nuestra fragilidad: nuestras exportaciones cayeron grandemente; por consiguiente, cayeron también las disponibilidades de moneda extranjera para poder comprar los productos necesarios para el abastecimiento interno; en consecuencia, nuestras importaciones debieron comprimirse. Como no teníamos grandes reservas de moneda extranjera y, por las condiciones reinantes, las existencias en moneda extranjera privadas se fugaban hacia el exterior, Uruguay enfrentó un dilema muy difícil.

— o se disminuían las importaciones, es decir, las compras al exterior, a los niveles que hiciesen posible nuestras exportaciones disminuidas (en tal caso, los consumos de bienes importados desde el exterior, debían descender, y con ello se resentirían los niveles de consumo de la población y su bienestar);

— o se disminuían las importaciones y se sustituían los consumos extranjeros por consumos de producción nacional: en tal caso el nivel de consumo y de bienestar de la población no se resentiría pero, para ello, era necesario intensificar la produción nacional sustitutiva de la extranjera.

Uruguay eligió una solución ecléctica: disminuyó parcialmente los consumos de artículos extranjeros, utilizó parcialmente sus escasas reservas de moneda extranjera para no comprimir totalmente las compras de bienes importados y amplió la producción nacional para sustituir con ella la proveniente del exterior.

Para ello recurrió a diversos instrumentos:

1º) Arancelarios. Continuando la vía ya iniciada en 1875, elevó los impuestos a la importación de artículos que tuvieran similar en la fabricación nacional (ley del 6 de agosto de 1931), facultó al Poder Ejecutivo para prohibir la entrada al país de los referidos artículos o los que considerase suntuarios (ley del 20 de agosto de 1931) y obligó al pago de los impuestos aduaneros parcialmente en billetes y parcialmente en oro o su equivalente en billetes (ley del 10 de octubre de 1931).

2º) Cambiarios. A la barrera arancelaria, levantada mediante el encarecimiento de los artículos importados por aplicación de impuestos, se superpuso una barrera cambiaria. Se otorgó el monopolio de las operaciones de compra y venta de moneda extranjera (provenientes de las exportaciones y otorgadas para las importaciones) al Banco de la República (leyes de 29 de mayo de 1931, de octubre de 1931 y de noviembre de 1934). Para exportar e importar fue necesario obtener autorización del Banco de la República; estas disposiciones fueron muy importantes para el desarrollo industrial posterior: antes de ellas, pagando los impuestos por elevados que fuesen, se podían introducir los productos extranjeros; después de ellas, si el Banco de la República negaba la autorización para importar y no entregaba, por lo tanto, la moneda extranjera para hacerlo, era imposible la introducción de los productos extranjeros al país.

3º) Crediticios. El Banco de la República generó una nueva política, otorgando créditos más abundantes y baratos a hacendados, agricultores y empresarios industriales.

4º) Extensión del dominio industrial público. Se creó la Administración Nacional de Combustibles, Alcohol y Portland.

La utilización de los instrumentos anteriormente referidos determinó:

1º) Un encarecimiento, una restricción o una prohibición de entrada de los artículos importados.

2º) Un obligado desvío, para quienes querían o debían continuar consumiendo ciertos artículos, desde la compra en el exterior hacia la adquisición en el mercado de producción nacional.

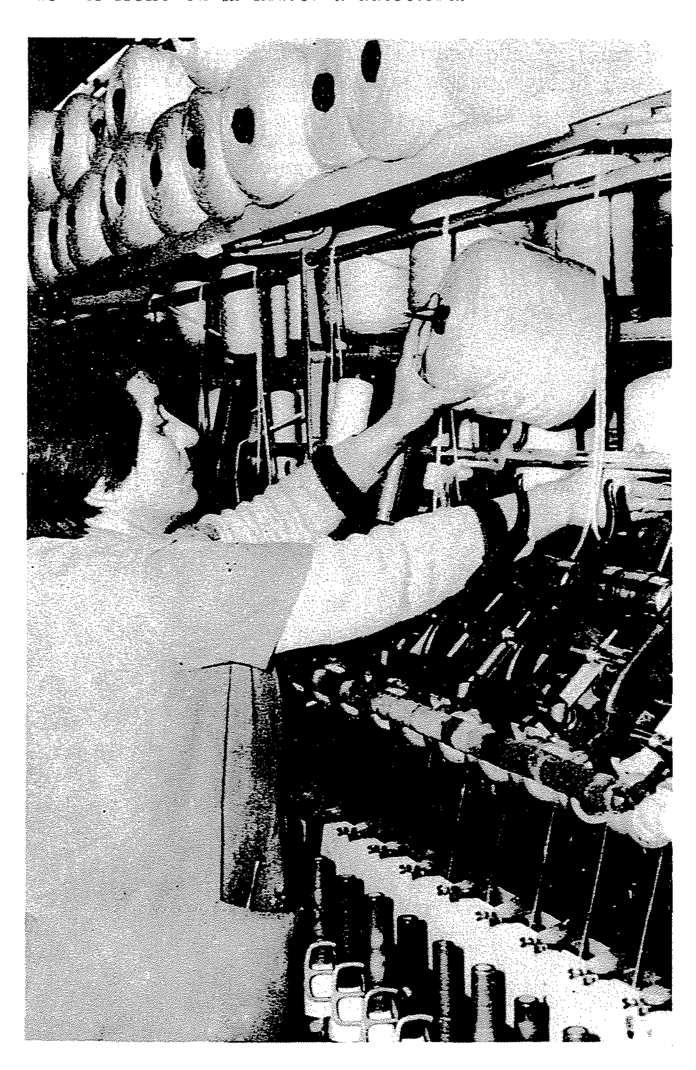
3º) Una mayor facilidad para recurrir al crédito y acceder a la producción de bienes dentro del país. Ello posibilitó mayores empleos, nuevos pagos por salarios y elevó las compras que se volcaron en demandas de más producción nacional.



4º) Una mejor situación para la producción nacional a quien se le permitió fijar mayores precios y obtener buenas ganancias. Lamentablemente, la pequeñez de nuestro mercado generó la implantación de monopolios y oligopolios (la técnica avanzada exige grandes inversiones y éstas no se llevan a cabo si no tienen la seguridad los empresarios de reintegrárselas).

5º) Todo lo anterior se intensificó por la actuación estatal (caso, por ejemplo, de ANCAP) que incrementó sus compras, sustituyó producciones extranjeras por nacionales, disminuyó las salidas por ganancias, rentas y otros pagos al exterior e incrementó los pedidos en el mercado interno de producción nacional.

En definitiva, la escasez temporal del mercado nacional, la pequeñez regional, demográfica y adquisitiva del mismo, y las políticas arancelarias, crediticias, cambiarias y de nacionalizaciones seguidas, crearon condiciones favorables y generaron subas de precios que estimularon a los empresarios privados para movilizar la manufactura doméstica e iniciar, posteriormente, un período de crecimiento y de desarrollo en la industria autóctona.



La segunda guerra mundial y la inmediata postguerra dan nacimiento al desarrollo de la industria textil nacional que multiplica su capacidad de producción.

Resultados (1) de la sustitución de importaciones en el período 1930 - 1957

La Segunda Guerra Mundial, una vez más, permitió la expansión de la actividad manufacturera latinoamericana. En Uruguay, particularmente, se consolidaron las posibilidades de crecimiento y desarrollo que se venían manifestando en la década de los treinta. Analizando el camino recorrido desde 1930 hasta 1954/57, trienio que marca el máximo auge de la manufactura nacional, nuestro país había logrado:

1º) Que la actividad manufacturera pasase a ser más importante que la actividad agraria en la contribución a la producción nacional. A partir de la Segunda Guerra Mundial, la industria contribuyó a la producción nacional en mayor proporción que el agro.

2º) Que la producción industrial por habitante se duplicase en el mismo lapso en que la producción agraria por habitante permanecía prácticamente estancada. Las afirmaciones anteriores se cuantifican en la siguiente forma:

Tasas Acumulativas Anuales de Crecimiento de la Producción

Período	*Agraria*	*Manufacturera*
1935/45	0.77	0.50
1945/55	3.93	8.50

3º) Que el crecimiento anterior se concretase fundamentalmente en los sectores productivos dedicados a la sustitución de producción extranjera, especialmente los vinculados con el caucho, la laminación y fundición de metales, la electricidad (cables, montajes telefónicos, radios y otros aparatos), química, petróleo y carbón, papel y textil (especialmente tops); en menor grado con las relacionadas con la alimentación, el vestido, los muebles y el cuero.

4º) Que la industria se transformase en sostén e impulso, como nunca lo había sido, de la producción agrícola; se inició, así, un período de impulsión recíproca —por las respectivas compras de materias primas y de productos industrializados— altamente convenientes para la economía nacional.

5º) Que las compras de bienes de consumo del extranjero disminuyeran a cifras bajísimas, a cambio de una necesidad de combustibles, materias primas y de bienes de producción.

El resultado final dè la sustitución de importaciones: mayor dependencia

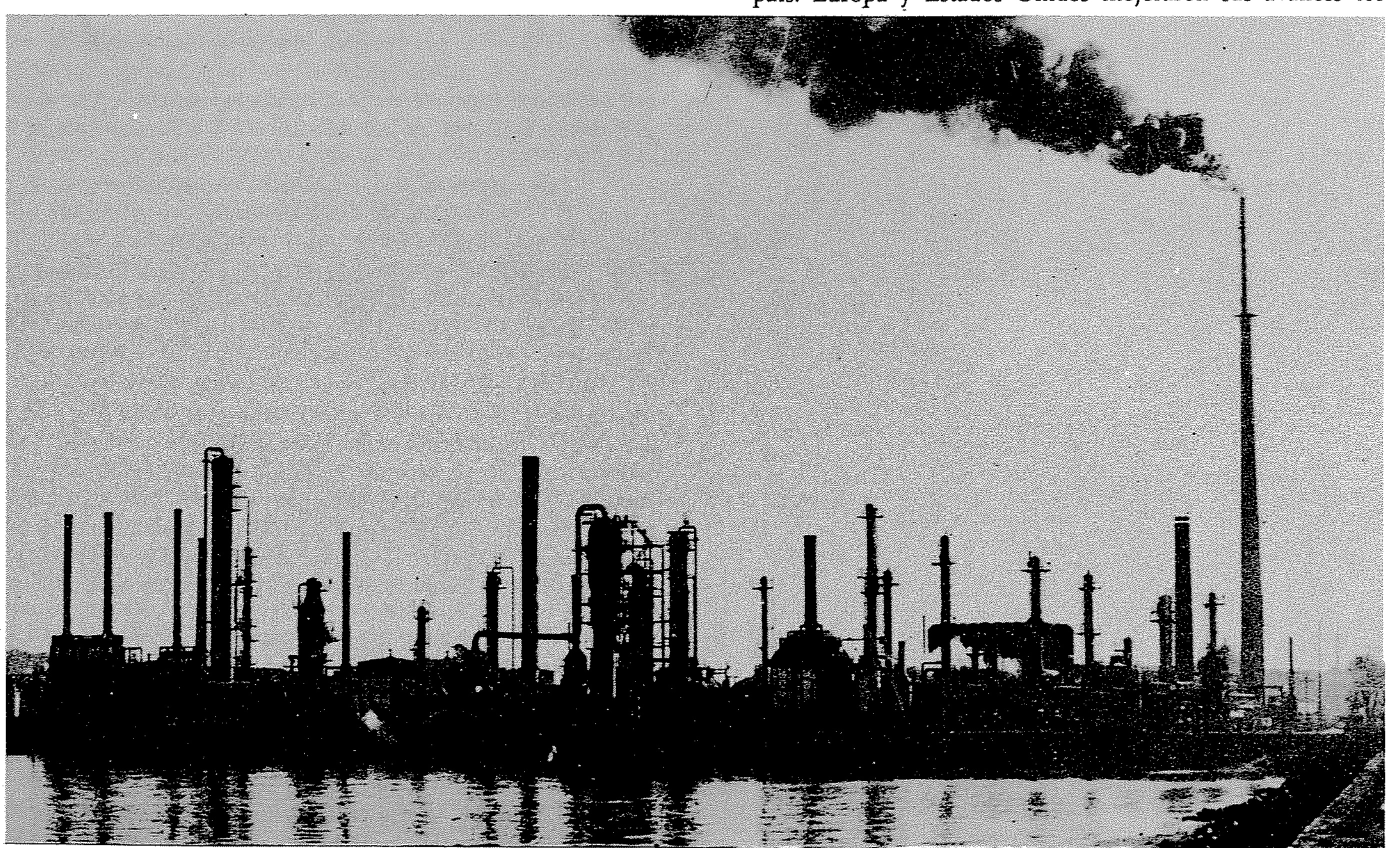
Sin embargo, todo lo expuesto, en la forma que se llevó a cabo, por impulso de los dirigentes públicos y privados y por la condescendencia obligada de los centros-potencias, según los casos, condujo, en definitiva, a aumentar la dependencia uruguaya del orden internacional establecido:

1º) Porque su producción manufacturera se ha limitado a los bienes de consumo, fundamentalmente; por lo tanto, su dependencia de la importación de bienes de producción fabricados en el exterior se hizo más extensa e intensa. El viejo esquema de exportar materias primas y alimentos para importar artículos de consumo ha sido sustituido por el de exportar materias primas y alimentos para importar bienes de producción (máquinas, repuestos, materias primas, tractores, vehículos, etc.): no sólo dependen, ahora, del exterior los sectores internos que trabajan para el mercado internacional sino, también, los restantes sectores de producción que elaboran para el mercado doméstico.

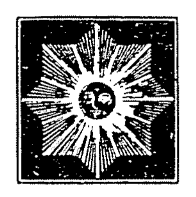
2º) Porque la extensión de la industrialización amplió grandemente la concentración urbana y ésta exigió la multiplicación de los transportes y de la vivienda. En los primeros se depende directamente de la producción exterior (ferrocarriles, ómnibus, camiones, autos, buques, diversos tipos de transporte colectivo urbano, etc.); en la segunda se depende de la existencia de recursos provenientes del ahorro, tanto para la vivienda en sí como para las obras de pavimentación, saneamiento, electricidad, gas, agua, etc., que sólo puede satisfacerse si se mantiene un elevado ritmo de crecimiento que depende, en forma muy importante, como acabamos de verlo, de que se mantengan a niveles elevados y crecientes las exportaciones.

3º) Porque no solamente las exportaciones no fueron sostenidas (las compras desde el exterior sufrieron grandes oscilaciones durante el período de 25 años analizado) sino que se vieron obstaculizadas, desde el punto de vista doméstico, porque parte de ellas debió ser destinada al consumo nacional (aproximadamente hasta 10 % de la lana y hasta 60 % de la carne pueden ser consumidos dentro del país). Y ello ocurrió al mismo tiempo que las necesidades de importación se hacían más voluminosas por el crecimiento industrial.

4º) Porque, concomitantemente, se evidenciaron y confluyeron varias conductas provenientes del orden internacional, que agravaron la posición dependiente de nuestro país. Europa y Estados Unidos mejoraron sus avances tec-



Un gran esfuerzo de independencia económica —la ANCAP— no pudo alzarse sobre la objetiva dependencia a los grandes centros proveedores de petróleo crudo.



nológicos (con lo cual disminuyeron sus compras de materias primas o las sustituyeron por otras), orientaron sus compras a competidores de nuestro país, intensificaron su agrarización (con lo que no solamente compraron aún menos sino que, incluso, salieron a competir internacionalmente con nuestros productos: caso de Estados Unidos con exportaciones al amparo de la ley 480), nos impusieron discriminaciones o prohibiciones, comerciales o sanitarias, y nos trabaron mediante resoluciones de organismos internacionales, (GATT) o comunidades político-económicas (Commonwealth, Mercado Común Europeo). El conjunto internacional de conductas se concretó en menores compras, a menores precios, para nuestras exportaciones y mayores precios por sus ventas a nuestro país.

5º) Porque esta caída de los volúmenes exportables y esta disminución de los precios determinó una difícil situación: cayó grandemente la posibilidad de comprar en el exterior las cantidades necesarias de materias primas, maquinarias, combustibles y demás elementos requeridos por la actividad económica nacional. Las potencias nos ayudaron con préstamos pero ello aumentó nuestra dependencia del exterior: las exportaciones continuaron siendo muy insuficientes para adquirir todo lo necesario en el exterior y, ahora, además, al tener que destinar una parte de nuestros recursos al pago de los servicios financieros de los préstamos, las posibilidades disminuyeron aún más. Por otra parte, muchos de los préstamos se hicieron con el compromiso de adquirir determinados productos, artículos o equipos en países dados y en condiciones impuestas. La dependencia económica fue agravada con la dependencia financiera.

6º) Porque el avance de la producción industrial y la extensión del mercado interno debió ser acompañada con una organización bancaria que pusiese al alcance del empresario crédito barato y suficiente a efectos de apuntalar su crecimiento; no solamente no ocurrió así sino que se estructuró una banca que solo puede sobrevivir cobrando elevadísimos intereses y actuando más en la financiación de negocios de intermediación y especulación que en las de generación de actividades productivas propias para el crecimiento manufacturero y comercial. Esta estructura inadecuada de la banca coadyuvó con los factores anteriores para intensificar los factores de dependencia externa.

7º) Porque gran parte del crecimiento industrial se debió a la intensificación de la intervención estatal: el Estado aumentó grandemente sus compras a través de sus organismos industriales y de servicios (ANCAP, UTE, AFE, ANP, OSE, etc.) y promovió el crecimiento del consumo de artículos manufacturados mediante la generación de salarios a los trabajadores públicos y la obtención de ganancias que volcó en la ampliación de compras e inversiones en el mercado doméstico. Sin embargo, no aumentaron los mecanismos adecuados para mantener e incrementar esa demanda que el Estado sostenía, no hubo preocupación por aprovechar la fuerte capacidad de compra que el mismo tenía en artículos importados para promover mayores y mejores colocaciones de nuestras producciones en el exterior: a los efectos anteriores, ya importantes por sí mismo, se agregó el progresivo debilitamiento de las posibilidades estatales para generar actividad interior a través de su actuación como productor interno, como importador y exportador posible y como generador de trabajo, ahorro y consumo; al permitir el debilitamiento de su actuación intervencionista, eficiente y correctora, agregó su cuota parte para que la dependencia externa no solo no disminuyese sino que, todo lo contrario, se incrementase.

Quedan así, rápidamente descriptos los principales factores que condujeron a la crisis nacional actual; tema de otro trabajo.

He esbozado, en las páginas precedentes, algunos de los principales aspectos que intensificaron nuestra dependencia del orden internacional vigente. En el conjunto de causas que originaron la crisis de la estructura nacional y el consiguiente deterioro que sufrimos desde 1957, aquella dependencia jugó un importante papel.

La segunda parte de este trabajo, que aparecerá próximamente en esta Enciclopedia, se referirá a las posibilidades de superación de la crisis y de la disminución de la dependencia externa a los límites compatibles con las exigencias del desarrollo de nuestro país.

---

1 Expresamente no analizo las causas, procesos y efectos derivados de la concentración demográfica y de la masificación urbana, tales como la urbanización como traslación de problemas campesinos; sus repercusiones sobre la familia, la estructura de los empleos, la capacitación y la enseñanza; la generación de la mentalidad industrializante; el crecimiento del aparato y de la orientación estatal, y así sucesivamente. Ellos serán tratados en otro trabajo de esta Enciclopedia.

BIBLIOGRAFIA SUMARIA

BALTRA CORTES, Alberto. — *Problemas del Subdesarrollo Económico Latinoamericano. Eudeba.* Buenos Aires, 1966.

BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO. — *Progreso Socio-Económico en América Latina, B.I.D., Octavo Informe Anual,* 1968.

BARNES, Harry Elmer. — *Historia de la Economía del Mundo Occidental.* Uteha. México, 1955.

BARRAN, J. P. y Nahum, B. — *Historia Rural del Uruguay Moderno.* Ed. Banda Oriental. Montevideo, 1967.

C.I.D.E. — *Estudio Económico del Uruguay. Evoluciones y Perspectivas.* Mayo de 1963.

COMISION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA. — *Las Inversiones Extranjeras en el Uruguay.* Tercer Periodo de Sesiones. Montevideo, 1950.

EL TRIMESTRE ECONOMICO Nos. 120 y 122. — *Octubre - Diciembre 1963. Abril - Junio 1964.* Fondo de Cultura Económica, México.

FARAONE, Roque. — *El Uruguay en que Vivimos.* — ARCA. Montevideo, 1965.

FURTADO, Celso. — *Subdesarrollo y Estancamiento en América Latina.* Eudeba, Buenos Aires, 1966.

GROMPONE, Antonio M. — *La Ideología de Batlle.* ARCA. Montevideo, 1967.

IRAZUSTA, Julio. — *Influencia Económica Británica en el Río de la Plata.* Eudeba. Buenos Aires, 1963.

NACIONES UNIDAS. — *El Proceso de Industrialización en América Latina.* N. Unidas. N, York, 1965.

ODDONE, Juan A. — *Economía y Sociedad en el Uruguay Liberal.* Ed. Banda Oriental. Montevideo, 1967.

PINTOS, Francisco R. — *Uruguay: de la Liberación al Afianzamiento de la Burguesía.* Ed. Pueblos Unidos. Montevideo, 1966.

REAL DE AZUA, Carlos. — *El Impulso y su Freno.* Ed. de la Banda Oriental. Montevideo, 1964.

SOLARI, Aldo. — *El Desarrollo Social del Uruguay en la Postguerra.* Alfa. Montevideo, 1967.

ZUM FELDE, Alberto. — *Evolución Histórica del Uruguay.* Ed. M. García. Montevideo, 1945.

HISTORIA ILUSTRADA DE LA CIVILIZACION URUGUAYA

Enciclopedia

Tomo V

* 41. Los años locos. - Carlos Maggi.

* 42. La garra celeste. - Franklin Morales.

* 43. El tango. - Juan José Iturriberry y José Wainer.

* 44. La democracia política. - Germán W. Rama.

* 45. El arte nuevo. - Fernando García Esteban.

* 46. Industrialización y dependencia económica. - Luis A. Faroppa.

47. Las vanguardias literarias. - Carlos Martínez Moreno.

48. La quiebra del modelo. - Luis Carlos Benvenuto.

49. La Universidad. - Blanca Paris de Oddone.

50. Herrera: el nacionalismo agrario. - Carlos Real de Azúa.

* Números ya publicados

Cuaderno

Tomo V

41. Polirritmos. - Juan Parra del Riego.

42. Crónicas de fútbol de El Hachero.

43. Cambalache. - Antología de letras de tango.

44. La doma del poder. - J. A. Ramírez, J. Batlle, J. Serrato, M. C. Martínez, D. Arena, P. Blanco Acevedo.

45. Unidad de la pintura. - Joaquín Torres García.

46. El hombre que se comió un autobús. - Alfredo Mario Ferreiro.

47. Los mejores cuentos. - Francisco Espínola y Juan José Morosoli.

48. El pozo. - Juan Carlos Onetti.

49. Los estudiantes.

50. El pensamiento de Herrera.

El próximo martes aparece

Enciclopedia No. 47

Las vanguardias literarias

La literatura que el Uruguay produce y consume mientras "dormía la siesta de las clases medias, acunadas por la cigarra de la ideología batllista".

Cuaderno No. 47

Los mejores cuentos

De Espínola, el más importante de los autores que ven el campo con veracidad, un manojo de cuentos perfectos y trabajados; de Morosoli, una interesante galería de personajes, frustrados, taciturnos, ensimismados.

Ya están en venta las tapas para que Ud. mismo encuaderne su colección de Enciclopedia Uruguaya. Solicítelas a su proveedor habitual.

ENCICLOPEDIA URUGUAYA

Publicación semanal de Editores Reunidos y Editorial Arca, del Uruguay. Redacción y Administración: Cerro Largo 949, Montevideo, Tel. 8 03 18. Plan y dirección general: Angel Rama. Director ejecutivo: Luis Carlos Benvenuto. Administrador: Julio Bayce. Asesor historiográfico: Julio C. Rodríguez. Dirección artística: Nicolás Loureiro y Jorge Carrozzino -artegraf. Fotógrafo: Julio Navarro. Impreso en Uruguay en Impresora Uruguaya Colombino S. A., Juncal 1511, Montevideo, amparado en el art. 79 de la ley 13.349 (Comisión del papel). Agosto 1969.